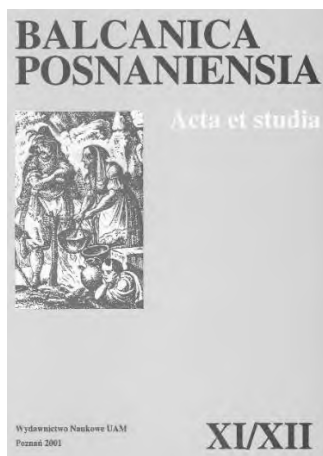




Woroniecki Korybut Aleksander, *Mniejszości narodowe w Europie – problem prawny czy polityczny?*, „Balcanica Posnaniensia. Acta et Studia” 2001, t. 11–12, s. 7–14.

<https://doi.org/10.14746/bp.2001.11-12.1>

<https://pressto.amu.edu.pl/index.php/bp/article/view/52605>

Instytucją przechowującą materiały źródłowe jest Biblioteka Collegium Historicum Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

<http://bch.amu.edu.pl>

Zadanie zostało zrealizowane w ramach konkursu „Społeczna odpowiedzialność nauki II – Wsparcie dla bibliotek naukowych”. Projekt zatytułowany „Digitalizacja archiwalnych wydań czasopism naukowych zgromadzonych przez Bibliotekę Coll. Historicum UAM”. Projekt dofinansowany ze środków budżetu państwa, przyznanych przez Ministra Nauki w ramach Programu Społeczna odpowiedzialność nauki II. Wsparcie dla bibliotek naukowych (umowa nr BIBL/SP/0092/2024/02 z dnia 05.12.2024). Całkowita wartość projektu: 247 236,00 zł. Kwota dofinansowania: 220 836,00 zł.

The institution storing the source materials is the Library of the Collegium Historicum of the Adam Mickiewicz University in Poznań.

<http://bch.amu.edu.pl>

The task was carried out within the framework of the competition “Social Responsibility of Science II – Support for Scientific Libraries”. The project entitled “Digitization of archival editions of scientific journals collected by the Library of the Coll. Historicum of Adam Mickiewicz University”. The project was co-financed from state budget funds granted by the Minister of Science within the framework of the Programme Social Responsibility of Science II. Support for Scientific Libraries (agreement no. BIBL/SP/0092/2024/02 of 05.12.2024).

Total value of the project: PLN 247,236.00.

Amount of co-financing: PLN 220,836.00.



UNIWERSYTET
IM. ADAMA MICKIEWICZA
W POZNANIU



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego



Społeczna
Odpowiedzialność
Nauki II

ARTYKUŁY

MNIEJSZOŚCI NARODOWE W EUROPIE – PROBLEM PRAWNY CZY POLITYCZNY?

ALEKSANDER KORYBUT WORONIECKI

ABSTRACT. Korybut Woroniecki Aleksander, *Mniejszości narodowe w Europie – problem prawny czy polityczny?* (Ethnic minorities in Europe as a legal and political problem?). Balcanica Posnaniensia. Acta et studia, XI/XII, Poznań 2001. Adam Mickiewicz University Press, pp. 7-13. ISBN 82-232-1078-0, ISSN 0239-4278. Polish text with a summary in English.

Aleksander Korybut Woroniecki, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Departament Studiów i Planowania, ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa.

Zagadnienie mniejszości narodowych należy, obok kwestii bezpieczeństwa, migracji, terroryzmu i budowy nowych struktur jednoczącej się Europy, do kategorii wielkich, wzajemnie przenikających się i ciągle nie rozwiązanych politycznych problemów końca XX wieku.

Istotą problemu mniejszości narodowych jest ich dążenie do uzyskania samodzielności kulturowej i organizacyjnej w ramach bądź wbrew aktualnemu porządkowi państwowoprawnemu w Europie.

Wielkie zmiany prawnomiędzynarodowe, jakich widokiem był nasz kontynent po zakończeniu II wojny światowej, miały w zamyśle ich twórców – przywódców antyhitlerowskiej koalicji – doprowadzić do radykalnego zakończenia konfliktów narodowościowych poprzez utworzenie (bądź odtworzenie) jednolitych etnicznie państw narodowościowych. I rzeczywiście, przez blisko pół wieku niepokoje etniczne wydawały się zjawiskiem marginalnym, dotyczącym jedynie antypodów Europy, takich jak Irlandia Płn., Korsyka czy Cypr. Kres systemu „realnego socjalizmu” pod koniec lat osiemdziesiątych obnażył złudność tych nadziei. Likwidacja reżymów, zakładających totalną onnipotencję państwa, także w kwestiach etnicznych, uwidoczniła aktualność problemów narodowościowych w większości państw byłego bloku sowieckiego. Rozpad Jugosławii w ogniu etnicznej wojny jest najjaśniejszym przykładem powyższej prawidłowości.

Wydarzenia, jakich jesteśmy świadkami w Europie Wschodniej, potwierdzają regułę znaną z konfliktów etnicznych w innych częściach kontynentu, która mówi,

że samo wprowadzenie systemu demokracji parlamentarnej nie jest równoznaczne z zażegnaniem konfrontacji na tle narodowościowym. Wola większości w państwie niejednorodnym narodowościowo może powodować opresję mniejszości etnicznych, opresję tym dotkliwszą, że prowadzoną w majestacie demokratycznej konstytucji. Stworzenie politycznych i prawnych gwarancji dla mniejszości narodowych w ramach państwa wielonarodowościowego stanowi wciąż aktualne zadanie dla z takim trudem integrującej się Europy.

Niniejsze uwagi są próbą prześledzenia zarówno źródeł, jak i form rozwiązywania konfliktów etnicznych dzisiejszej doby, ze szczególnym uwzględnieniem ich implikacji dla Polski.

I. MNIEJSZOŚCI ETNICZNE W PAŃSTWIE NARODOWYM – ŹRÓDŁA KONFLIKTU I FORMY ICH ROZWIĄZYWANIA

Za konflikt narodowościowy zwykło uważać się bądź spór pomiędzy poszczególnymi grupami narodowościowymi, bądź też nieporozumienia tychże grup z państwem, w którym zamieszkują. Historia tak pojętych konfliktów etnicznych ma swoje korzenie w nowożytnym pojęciu państwa jedn narodowego, ukształtowanym przez jakobińską ideologię i praktykę polityczną okresu Rewolucji Francuskiej. Jej swoistym uzupełnieniem i pogłębieniem była konserwatywna myśl polityczna okresu Romantyzmu, dominująca na terenie Niemiec i słowiańskiej części Europy. W myśl ukształtowanej wówczas definicji państwa narodowościowego, tylko zamieszkująca go etniczna większość ma prawo do wyrażania i egzekwowania swojej woli politycznej i prawnej w formie wyłącznie przez nią tworzonego organizmu państwowego. Wszystkie inne grupy narodowościowe żyjące na terytorium podległym powyższemu państwu zepchnięte zostały do roli pozbawionych wszelkich praw mniejszości.

Praktyka ta przyjęta została w ciągu XIX stulecia w całej niemalże Europie, od Wielkiej Brytanii prześladowującej Irlandczyków po carską Rosję praktykującą bezwzględną rasyfikację podległych jej narodów i narodowości. Jedynym znaczącym wyjątkiem od tej zasady było prawodawstwo wielonarodowościowej monarchii austro-węgierskiej.

Aspiracje polityczne i niepodległościowe uciskanych w ten sposób narodowości, często o wieloletniej świadomości historycznej, w istotny sposób przyczyniły się do wybuchu ogólnokontynentalnego konfliktu w roku 1914. Powstanie w jego wyniku szeregu nowych państw, często o niejednorodnej strukturze etnicznej, w połączeniu z obawą przed kolejnymi niepokojami o podłożu narodowościowym, skłoniło świeżo powołaną Ligę Narodów do opracowania systemu ochrony mniejszości narodowych w jej krajach członkowskich. Umowy o ochronie mniejszości narodowych, będące niewątpliwie dużym krokiem naprzód w kierunku międzynarodowych gwarancji prawnych dla grup etnicznych, posiadały jednak szereg ograniczeń, w istotny sposób niwelujących ich moc wykonawczą.

Procedura wnoszenia i rozpatrywania skarg była wielce szczegółowa i czasochłonna, a egzekucja nielicznych spraw osądzonych pozytywnie stała pod znakiem zapytania, ze względu na niemoc wykonawczą Ligi Narodów.

Spod egzekucji układów o ochronie mniejszości narodowych wyłączono główne mocarstwa zwycięskiej koalicji, przekreślając zasadę ich powszechności i budząc wrogość ze strony państw pokonanych.

Druża wojna światowa unaoczniała zarówno żywotność problemów etnicznych w Europie, jak i nieskuteczność dotychczasowych rozwiązań politycznych i prawno-traktatowych. Rozmiary i tragiczne następstwa konfliktów narodowościowych, które ze zdwojoną mocą uaktywniły się w warunkach wojny totalnej, umocniły przekonanie o konieczności likwidacji wszelkich dysonansów w modelu państwa jednolitego etnicznie. Środkiem do osiągnięcia tego celu stały się radykalne metody o charakterze politycznym i kulturowym.

Powszechnie zastosowaną formą rozwiązywania problemów mniejszości narodowych po zakończeniu II wojny światowej była praktyka ich przymusowego przesiedlania do kraju pochodzenia przodków. Znalazła ona nawet swoiste prawno-międzynarodowe uzasadnienie w postanowieniach Konferencji Poczdamskiej z roku 1945. Pierwowzorem masowych przesiedleń mniejszości narodowych była wymiana ludności pomiędzy Grecją i Turcją z roku 1923. Apogeum tych praktyk przypadło na pierwszy okres powojenny, obejmując tak spektakularne przemieszczenia, jak przesiedlenie ludności polskiej z Litwy, Białorusi i Ukrainy na tereny Śląska, Pomorza i Prus Wschodnich, z których wcześniej usunięto ich niemieckich mieszkańców, exodus Finów z Karelii, akcja „Wisła” itd.

Uzupełnieniem powyższych radykalnych metod rozwiązywania problemów etnicznych byt swoiście pojęty „imperializm kulturowy”, najczęściej o doraźnym podłożu politycznym. Stosowany w szczególności względem tej części mniejszości narodowych, które państwo narodowe uważało za podatną na asymilację, polegał na trwałym pozbawieniu jej kontaktu z własną kulturą i przeszłością, przede wszystkim poprzez uniemożliwianie publicznego używania swojego języka oraz zakaz tworzenia związków, stowarzyszeń i organizacji o charakterze etnicznym. Jego ofiarą stali się między innymi Turcy w Bułgarii i przedstawiciele mniejszości niemieckiej i polskiej w byłym Związku Sowieckim.

II. GWARANCJE PRAWNE DLA MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH

Pomimo drastycznych środków, żadnemu z większych państw europejskich nie udało się w pełni zrealizować idei państwa monoetnicznego. Mniejszości narodowe poddane przymusowej asymilacji powracały do swej odrębności etnicznej z chwilą zelżenia bezpośredniego nadzoru administracyjnego. Pojawił się także fenomen masowego przyznawania się do odrębności etnicznej z pobudek materialnych bądź politycznych osób nie mających z nią nic wspólnego.

Nierealność idei państwa jednolitego etnicznie, ugruntowanie się systemu demokracji parlamentarnej i niezbywalnych praw człowieka, jak również postępy ponadnarodowej integracji europejskiej sprawiły, że w chwili obecnej rozwiązanie

problemu mniejszości narodowych widzi się bardziej w gwarancjach dla nich, niż w próbach ich asymilacji.

Istota nowego podejścia do zagadnienia mniejszości etnicznych sprowadza się do postawienia znaku równości pomiędzy lojalnością względem państwa, w którym zamieszkują i obowiązkiem tegoż państwa do zachowania odrębności i tożsamości ich wewnętrznego rozwoju i zaprzestania wszelkiej względem nich dyskryminacji.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego podstawą tak pojętej polityki względem mniejszości narodowych są gwarancje udzielone im zarówno w dokumentach Narodów Zjednoczonych, postanowieniach procesu KBWE, jak i legislacji Rady Europy. Najszerszą zaporą dla onnipotencji państwa nad podległymi mu mniejszościami etnicznymi są uniwersalne zasady indywidualnych praw człowieka, przyjęte w rezolucjach ONZ z lat 1948, 1966 i 1976. Zakładają one niezbywalne prawo członków poszczególnych grup etnicznych do uczestniczenia w ich utrzymaniu i dalszym rozwoju, zagwarantowane w tekście Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

Państwa, które ratyfikowały powyższe układy zobowiązane są do stałego informowania Komitetu Praw Człowieka ONZ o sposobach ich realizacji, a ich obywatele mają prawo odwoływania się od decyzji, godzących w poczucie przynależności etnicznej.

ONZ przygotowuje także od pewnego czasu projekt *Deklaracji o prawach osób należących do narodowych lub etnicznych, religijnych lub językowych mniejszości*, której pierwsze czytanie odbyło się w roku 1990. Przyznaje ona mniejszościom prawo do działalności politycznej, kontaktów międzynarodowych, ochrony przed wszelką formą dyskryminacji i wrogiej im propagandy oraz pomoc państwa w prowadzonej przez nie działalności edukacyjnej, kulturalnej i informacyjnej.

Najdalej idące gwarancje prawne samodzielności uzyskały mniejszości narodowe w ramach dokumentów związanych z procesem KBWE. Pierwszy zapis na ich temat pojawił się w *Akcie Końcowym KBWE z Helsinek* z roku 1975, gwarantując poszanowanie praw mniejszości narodowych przez jego sygnatariuszy. Potwierdził je zapis spotkania madryckiego KBWE z roku 1983, podkreślający ponownie konieczność zapewnienia rzeczywistych praw politycznych i ochronę interesów przedstawicieli mniejszości narodowych.

Podczas spotkania wiedeńskiego KBWE w roku 1986 jego uczestnicy zobowiązali się do aktywnego popierania działań na rzecz zachowania etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej tożsamości mniejszości narodowych. Prawdziwy przełom nastąpił na kopenhaskim Spotkaniu w Sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE w roku 1990, którego dokument końcowy wychodzi poza cytowaną powyżej (i do dziś nie uchwaloną) *Deklarację o prawach mniejszości ONZ*, uznając indywidualne prawo wyboru przynależności do mniejszości narodowej.

Odrębny system legislacyjny dotyczący zagadnień mniejszości narodowych tworzony jest w ramach Rady Europy.

Pewne opóźnienie w pracach Rady Europy nad wypracowaniem jednolitej polityki w tym względzie wynika z poważnej skali problemów z mniejszościami et-

nicznymi występujących w wielu krajach członkowskich. Są to z jednej strony nierozwiązane „zaszłości” historyczne w rodzaju kwestii baskijskiej czy Irlandii Płn., a z drugiej niepokojące zjawisko migracji zagranicznych robotników, tworzących rosnące grupy odrębne etnicznie i kulturowo. Z tych powodów przedłuża się uchwalenie *Europejskiej Konwencji o Ochronie Mniejszości*, przygotowanej w roku 1991, jak również *Europejskiej Karty Języków Regionalnych i Mniejszościowych*. Wiele emocji wzbudza szczególnie *Konwencja o Ochronie Mniejszości*, której tekst po raz pierwszy wprowadza pojęcie „grupy etnicznej”, co wywołuje opór wielu państw, obawiających się usankcjonowania w ten sposób praw grup etnicznych do formalnej autonomii wewnętrznej.

III. POLSKA A KONFLIKTY NARODOWOŚCIOWE W EUROPIE WSCHODNIEJ

Upadek ideologii komunistycznej i rozpad w jego następstwie podporządkowania państw Europy Wschodniej Związkowi Sowieckiemu, zakończony rozkładem tego ostatniego, urealnił z niespodziewaną jaskrawością żywotność problemów etnicznych na blisko połowie geopolitycznej mapy naszego kontynentu.

Niepokoje etniczne w Europie Wschodniej nie są tylko wewnętrzną sprawą tej części kontynentu. Każda ich kumulacja, jak to dowodnie wykazał przykład Jugosławii, rodzi masowe ruchy migracyjne i uchodźcze, zarówno do najbliższych sąsiadów, jak i na zachód Europy, powodując destabilizację polityczną całego regionu.

Generalnie, rysują się dwa możliwe scenariusze rozwiązań problemów narodowościowych w Europie Wschodniej, które znalazły już częściowe potwierdzenie w trakcie dotychczasowych wydarzeń.

Wariant optymistyczny zakłada stopniowe przejmowanie przez państwa regionu systemu gwarancji prawnych dla zamieszkujących je mniejszości etnicznych i szukanie rozwiązań politycznych pozwalających na budowę (odbudowę) historycznego zbliżenia ponad obecnymi podziałami granicznymi. Taki model udało się przyjąć państwom Grupy Wyszehradzkiej, choć i one (vide konflikt węgiersko-rumuński) nie potrafią wyzbyć się do końca resentymentów przeszłości.

Przeciwną drogę rozważań militarnych i prób stworzenia etnicznych faktów dokonanych pokazuje rozpad byłej Jugosławii, a w szczególności czystki narodowościowe na terytorium Bośni i Hercegowiny. Wielką niewiadomą jest rozwój sytuacji w nowo powstałych republikach postsowieckich – państwach nadbałtyckich, Białorusi, Ukrainie i Mołdawii; on też zapewne zadecyduje o generalnej ocenie stanu problemów narodowościowych regionu.

Tak zróżnicowane tło regionalne stawia przed polską polityką względem mniejszości narodowych poważne wyzwania, uwidaczniając złożoność tworzących ją uwarunkowań prawnych oraz jej aspektów wewnętrznych i międzynarodowych.

Generalnym zaleceniem wydaje się zasada kontynuacji przyjętych dotychczas rozwiązań, zakładających realizację przez Polskę podstawowych standardów doty-

czących ochrony praw mniejszości narodowych zamieszkujących nasz kraj. Jej podstawą jest ratyfikowanie przez Polskę międzynarodowych konwencji w dziedzinie ochrony praw człowieka oraz postanowień zawartych w stosownych dokumentach KBWE i Rady Europy, jak również w umowach dwustronnych z naszymi sąsiadami, a także z Węgrami, Łotwą i Estonią.

Z powyższych umów międzynarodowych może (choć nie musi) wynikać konieczność prawnego zdefiniowania obowiązków państwa względem mniejszości, w formie ogólnego zapisu konstytucyjnego lub bardziej szczegółowej ustawy.

W aspekcie wewnętrznym polityka narodowościowa posiada kilka przenikających się wzajemnie płaszczyzn. Jedną z nich jest pełne wcielanie w życie wspomnianych wyżej międzynarodowych norm prawnych. Drugą – egzekwowanie zasad bezpieczeństwa państw i związanych z nim obowiązków obywatelskich przedstawicieli mniejszości, bez względu na różnorodne interpretacje zagraniczne dotyczące np. zasady podwójnego obywatelstwa. Trzecią płaszczyzną jest aktywne włączanie przedstawicieli mniejszości narodowych do współpracy sąsiedzkiej i regionalnej, której są niezastąpionymi promotorami.

Odrębne zadania stają przed polską polityką względem własnych grup mniejszościowych, przede wszystkim na Wschodzie. Naczelną zasadą wydaje się zapewnienie egzekucji podpisanych już dobrosąsiedzkich umów, gwarantujących Polakom na Litwie, Białorusi, Ukrainie czy w Rosji pełnię praw przysługujących mniejszościom etnicznym. Wydarzenia na Wileńszczyźnie wskazują, że nie jest to zadanie łatwe.

Przeszło półwiekowe odcięcie Polonii na Wschodzie od macierzy nakazuje wzmożenie akcji wszechstronnej pomocy kulturalnej dla jej głównych ośrodków, przede wszystkim celem ułatwienia nauki języka polskiego i stałych kontaktów możliwie największej liczby rodaków z krajem.

W przekonaniu autora nie można także uznawać za zamknięty problemu grupowego lub pojedynczego powrotu do stron rodzinnych Polaków (lub ich dzieci) deportowanych w okresie stalinowskim na Syberię lub do Kazachstanu. Z moralnego i politycznego punktu widzenia sprawa ta wymaga rozważnego uregulowania, mimo konieczności poniesienia związanych z nią kosztów. Koszty te, które zresztą można w dużym stopniu zniwelować poprzez pomoc stosownych instytucji międzynarodowych, będą, jeśli rozłoży się je w czasie na programy długookresowe, o wiele mniejsze niż konieczność natychmiastowego przyjęcia polskich uchodźców z Kazachstanu, gdyby, co wcale nie jest wykluczone, wybuchły tam nagle, podobnie jak w innych azjatyckich republikach byłego ZSSR, konflikty etniczne.

ETHNIC MINORITIES IN EUROPE AS A LEGAL AND POLITICAL PROBLEM?

Summary

This brief presentation puts forward a thesis that the issue of ethnic minorities belongs to the category of essential but so far still unresolved political problems of the late 20th century Europe. Adopting such a premise, the author makes an attempt at a brief survey of the origins and forms of solving

contemporary ethnic problems, with particular emphasis put on their implications for Poland and its political position in East-Central Europe.

The introduction briefly outlines the origins of conflicts between ethnic minorities and European national states as well as their most common solutions.

As a result of the deficiency of these solutions and the ensuing crisis of the model of monoethnic state, in the last few years a system of international legal guarantees for national minorities has been developed as an alternative to unsuccessful attempts at their assimilation. An outline of these legal options constitutes the main part of the presentation.

The final part focuses on the present attitude of Poland to the problem of ethnic conflicts. Emphasis has been put on a successful implementation by our country of international standards concerning these issues. Consequently, in terms of legislation as well as political practice with respect to its ethnic minorities, Poland has been perceived as a model for other countries of the region.